

**A COORDENAÇÃO NAS REDES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS:
ELEMENTOS PARA UM REFERENCIAL ANALÍTICO**

**THE COORDINATION OF INTERORGANIZATIONAL POLICY
IMPLEMENTATION: PRINCIPLES FOR AN ANALYTICAL REFERENTIAL**

Juliana Pires de Arruda Leite¹
Antonio Márcio Buainain²

RESUMO

Grande parte das políticas, explícita ou implicitamente, envolve a responsabilidade compartilhada entre diferentes organizações, isto faz de sua implementação um processo fragmentado e evidencia a necessidade de *coordenação* na prática dos programas. No entanto, apesar de a literatura reconhecer o problema de coordenação, ainda não se consolidou uma teoria que consiga explicar e prescrever efetivamente a forma adequada para a coordenação dos programas. Neste sentido, o presente artigo busca aprofundar a compreensão da coordenação na implementação interorganizacional de políticas, evidenciando os elementos que a envolvem e buscando estruturá-los num referencial analítico geral. O recorte apresentado cresce em escala: parte do estudo do comportamento dos indivíduos, passa às interações sociais, analisa, num próximo nível, a organização e, por fim, dá enfoque à interação entre organizações e à dinâmica das redes interorganizacionais.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Redes. Coordenação.

ABSTRACT

A great part of the policies, explicitly or implicitly, involves responsibilities shared among different organizations; this fact makes policy implementation a fragmented process and evidences the needs of *coordination* on the programs' daily practice. However, despite the acknowledgment of the coordination problem by the literature, there is no consolidated theory able to effectively explain and prescribe the proper manner to the programs' coordination yet. In this sense, the present paper seeks to deepen the comprehension on coordination of interorganizational policy implementation, showing the constituting elements and endeavouring to structure a general analytical picture. The framework presented grows in scale: it departs from the study of the individual behavior, moves to the social interactions, analyses, in the next stage, the organization and, lastly, focus on the organizations interactions and the interorganizational network dynamics.

¹ Possui graduação em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estadual de Campinas (2002), mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas (2005) e doutorado em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (2011). Realiza estudos na área de Gestão de Políticas Públicas, com ênfase em redes colaborativas. Também Possui experiências nas temáticas da agricultura e alimentação, com ênfase em Políticas de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural. É pesquisadora da rede INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégia e Desenvolvimento).

² Possui Graduação em Direito (Universidade do Estado do Rio de Janeiro -1977) e Ciências Econômicas (Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro -1977), mestrado em economia (Universidade Federal de Pernambuco -1980) e doutorado em Ciência Econômica (Universidade Estadual de Campinas -1999). Atualmente é professor livre docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

Keywords: Public Policy. Networks. Coordination.

1. Introdução

Grande parte das políticas públicas envolve, de forma explícita ou implícita, compartilhar responsabilidade entre diferentes organizações. Assim, a implementação de políticas é um processo necessariamente fragmentado no tempo e entre atores, e a condução das várias etapas exige e depende da coordenação. Coordenar, de forma consciente, planejada ou informal, é, portanto, prática cotidiana no processo de implementação das políticas públicas.

A demanda por coordenação na gestão de políticas já foi evidenciada por diversos autores e trabalhos, desde o clássico estudo de Pressman e Wildavsky (1984), que a resume na seguinte sentença *“no phrase expresses as frequent a complaint about the federal bureaucracy as does ‘lack of co-ordination’. No suggestion for reform is more common than ‘what we need is more co-ordination’”* (p. 133) até Sproule-Jones (2000) que afirma que no campo das políticas públicas as demandas por coordenação ocorrem em todos os governos, departamentos de governo e nas relações público-privadas.

A relevância da coordenação ganhou ainda mais destaque nas últimas três décadas devido à redefinição do Estado e em particular do seu papel enquanto gestor de políticas públicas. De fato, as transformações do Estado, ocorridas em grande parte do mundo, aumentaram enormemente a complexidade das ações do setor público, que passaram a envolver a participação mais ativa da sociedade e um nível mais elevado de demandas para recursos relativamente mais escassos.

Neste contexto, Nogueira (1998) ressalta que novos atores entraram em cena na gestão de políticas, resultando uma trama social muito mais densa, com heterogeneidade nas características e orientações das organizações representativas, empresas e entidades de serviço. Os vínculos associativos adquiriram maior complexidade, com uma multiplicidade de organizações que respondem aos mais variados interesses: ONGs; sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores; organizações de representação dos setores patronais; organizações de representação de setores e atividades relevantes; atores internacionais, presentes ou não no país; estados e municípios, grupos sociais com identidade própria (negros, quilombolas, índios etc.). Difícil imaginar políticas e programas públicos que não exijam a articulação entre vários grupos sociais e entre vários segmentos no interior do próprio aparelho do Estado.

Assim, o Estado não é mais o único ator na gestão de políticas públicas e existe uma gama complexa de organizações que se interrelacionam e que influenciam no desenvolvimento das mesmas. Nas palavras de Cohen (2003): "*existem camadas adicionais de instituições políticas e jurídicas independentes do Estado, que o complementam, mas não o substituem.*" (p.423).

Outro ponto freqüentemente citado para ilustrar a maior complexidade da gestão de políticas públicas decorre dos próprios problemas que os governos enfrentam atualmente, principalmente os sociais, que apresentam alto grau de transversalidade. Solucionar problemas como a pobreza, a falta de assistência de saúde, habitação etc. requer dos governos mecanismos mais flexíveis, e mais adaptáveis (O' Tolle, 1986, 1994, 1997; Sproule-Jones, 2000; Peters, 1998; Bakvis & Juillet, 2004; Agranoff & McGuire, 2001, Kenis & Provan, 2006). Estes problemas – muitas vezes referidos como "*wicked problems*" ("problemas complexos"), exigem cada vez maior capacidade de articulação para sua execução, o que representa um desafio à coordenação.

No entanto, apesar de a literatura reconhecer o problema de coordenação, ainda não se consolidou uma teoria que consiga explicar e prescrever efetivamente as diferentes formas em que a coordenação ocorre nos programas.

Neste sentido, este artigo tem como objetivo aprofundar a compreensão da coordenação na implementação interorganizacional de políticas, procurando evidenciar os elementos que a envolvem e buscando estruturá-los em um quadro analítico geral. Primeiramente, busca-se isolar analiticamente os diferentes níveis de interação nos quais a coordenação ocorre, e identifica-se os níveis pessoal, interpessoal, intra organizacional e nível interorganizacional como relevantes para a coordenação.

Por esta razão, a trajetória analítica do trabalho foi construída a partir de um recorte que cresce em escala: parte do estudo dos indivíduos, passa às interações sociais, analisa num próximo nível a organização e por fim dá enfoque à interação entre organizações e à dinâmica das redes interorganizacionais. Esta sequência se baseia na ideia de que a natureza das relações interorganizacionais pode ser compreendida partindo-se de um enfoque micro, que se fundamenta em última instância nos determinantes do comportamento humano (entre os quais, as instituições) e segue em direção a quadros referenciais mais amplos. Assim, os elementos estruturadores da análise são: 1) o indivíduo, 2) as interações sociais, 3) a organização e 4) as redes.

As abordagens teóricas escolhidas para fundamentar o trabalho foram o institucionalismo e a teoria das organizações. Esta abordagem se justifica porque o ponto de partida analítico é o estudo das *relações, estruturas e regras* que caracterizam a dinâmica entre as diversas organizações participantes da implementação, dimensões abordadas por estas teorias.

Diante da enorme amplitude que compõe o institucionalismo, a proposta não é realizar um ensaio acerca do conceito de instituições, mas inseri-lo na discussão a partir de sua relação com as categorias de análise propostas. Para tanto, delimita-se brevemente uma noção de instituições a partir de algumas contribuições.

Entende-se instituições como construções sociais sedimentadas *processualmente*, que provêm *estabilidade e significado* à vida social (Berger & Luckmann, 1966). Grande parte dos autores atribui à estabilidade oferecida pelas instituições a sua capacidade de reduzir o leque de opções a partir do qual o indivíduo faz suas escolhas. Nas palavras de Berger e Luckmann, as instituições oferecem “... *um fundamento estável no qual a atividade humana pode prosseguir com o mínimo de tomadas de decisões durante a maior parte do tempo*” (1966: 78).

Assim, as instituições atuam como estruturas que guiam a vida cotidiana, oferecendo restrições e incentivos ao comportamento humano (North, 1990; Barley & Tolbert, 1997), dando “solidez” ao sistema social através do tempo e espaço (Scott, 2008). Por outro lado, estão sujeitas à ação humana para sua reprodução (Berger & Luckmann, 1966; North, 1990; Scott, 2008; Barley & Tolbert, 1997; Hallet & Ventresca, 2006) em suas múltiplas escalas: das interações pessoais até ao nível mundial (Scott, 2008).

Destaca-se, por fim, que as instituições podem ser formais ou informais e necessitar ou não de sanções externas para sua existência (North, 1990; Dequech, 2009). Como síntese optou-se pela definição de Dequech (2009), na qual instituições são “*padrões de comportamento e/ou de pensamento socialmente compartilhados*” (p. 70).

Ao longo do presente trabalho, sustenta-se que a mútua influência entre as instituições e os indivíduos, manifestada também no contexto das interações sociais, da organização e das redes pode ser um enfoque para se explorar a temática da coordenação na implementação de políticas. Isto porque uma parte importante da coordenação é estabelecer processos de tomada de decisão que sejam essencialmente contínuos, estáveis e duradouros.

2. Desenvolvimento

2.1 O indivíduo e seu ambiente no processo de coordenação

Poder-se-ia pensar o processo de coordenação na implementação de políticas como um conjunto de rotinas estabelecidas pela administração, geridas de forma mecânica, como uma máquina que uma vez montada funcionaria no ritmo e intensidade para a qual foi planejada. A coordenação, neste caso, seria apenas uma questão de definir os parâmetros corretamente, tal como fazem os engenheiros que “coordenam” a produção em uma linha de montagem. Entretanto, há uma outra dimensão inevitável no processo de implementação de políticas, que é a intervenção do homem, o que remete ao desafio de coordenar as decisões, interesses e motivações pessoais, que não são redutíveis aos protocolos e normas formais.

Em oposição à visão de que o ser humano é determinado socialmente em todas as suas ações, a sociologia mostra que são os indivíduos, por meio de seus atos, os construtores da própria realidade social. Chanlat (2007) salienta que esta construção se dá a partir de uma trama já existente, não se tratando assim de uma reconstrução completa e total, mas sempre de uma transformação parcial da realidade.

Por outro lado, naturalmente o contexto social, econômico, histórico e cultural em que os indivíduos estão imersos, sem dúvida alguma influencia em seu comportamento, motivações e em sua própria personalidade, de forma que é comum na sociologia se afirmar que os ambientes sociais são fontes normativas de comportamento.

Assim, manifesta-se a profunda interatividade entre o indivíduo e o ambiente que o cerca. Berger & Luckmann (1966) ilustram esta perspectiva, ao afirmar que o ser humano, após o seu nascimento, ainda está se desenvolvendo biologicamente quando já se acha em relação com seu ambiente. Em suas palavras: “*O processo de tornar-se homem efetua-se na correlação com o ambiente*” (p.71), destacando ser este um ambiente natural e humano.

Neste contexto de constante interação entre os indivíduos e seu ambiente podem ser compreendidas algumas características fundamentais dos indivíduos, como sua cognição, seu universo simbólico, seus interesses e suas escolhas, que afetam de forma direta a coordenação no âmbito das políticas públicas.

A formação da estrutura cognitiva do indivíduo, ou os mecanismos pelos quais compreende e interpreta os fenômenos que o cercam, vai sendo sedimentada ao longo de experiências pessoais com o ambiente. O conceito de *modelos mentais* se refere a este

processo de organização cognitiva. Mais adiante veremos como o estabelecimento de modelos mentais facilita os processos de coordenação.

Segundo North (1994), os modelos mentais são uma representação interna que o sistema cognitivo do indivíduo cria para interpretar o ambiente. Segundo ele, a estrutura cognitiva do indivíduo é formada por categorias: classificações que organizam as percepções, evoluindo gradualmente desde a infância. Estas categorias servem de base para a construção de modelos mentais, que explicam e interpretam o ambiente. Tanto as categorias quanto os modelos mentais são sensíveis às informações provenientes de novas experiências, as quais, por sua vez podem reforçar as categorias e modelos existentes, ou levar a modificação dos mesmos.

Mantzavinos (2004) acrescenta que as interpretações mentais são possíveis a partir da criação de “clusters de regras”. Nota-se então a existência de “instituições mentais”, ou seja, conjuntos de regras que auxiliam o indivíduo a compreender a realidade. Tais regras podem ser fruto de uma experiência individual com o ambiente ou podem ser transmitidas e apreendidas entre os indivíduos, gerando assim um conjunto de “regras compartilhadas” que fundamentam a compreensão do mundo.

A relação entre a forma como o indivíduo interpreta a realidade e o processo de coordenação é desenvolvida na “*escola francesa das convenções*”. Segundo Dequech (2011) a ideia principal desta abordagem é a de que coordenar o comportamento dos atores não é geralmente possível sem coordenar seus julgamentos e suas interpretações da realidade. Neste sentido, as instituições possuem grande relevância, são pontos de referência para avaliar a situação e coordenar com outros atores.

Outro aspecto que tem crescido em importância nos estudos do indivíduo são as dimensões *simbólica* e *afetiva* dos indivíduos no interior das organizações, também forjadas na dinâmica interativa com o ambiente.

As instituições existentes em determinado ambiente têm papel relevante na *construção do simbólico*, moldando a significação e os afetos dos indivíduos com relação à organização. Por outro lado, a influência trazida pelo simbólico pessoal (construído ao longo da história de cada indivíduo) ao interior da organização, é de grande relevância na construção deste ambiente.

Ao falar sobre a imagem que os indivíduos têm de uma organização, Clegg & Hardy (2006) afirmam que esta imagem, ou esta representação que os indivíduos constroem da

organização também é fruto de instituições existentes naquele ambiente: “*Indeed, that which is known as such and such a thing can not be so other than through institutionalized ways of seeing.*” (Clegg & Hardy, 2006: 426).

As representações simbólicas do indivíduo sobre a organização são, segundo Siqueira (2005), a base para o desenvolvimento da dimensão *afetiva* do indivíduo no contexto organizacional. A partir desta representação simbólica os indivíduos “*elaboram crenças globais sobre a extensão em que uma organização valoriza suas contribuições e cuida de seu bem-estar*” (Siqueira, 2005: 85). Elaboram também “*um conjunto de crenças relacionadas à disposição da organização para emitir atos recíprocos*” (Op cit: 86). A autora conclui que as crenças consolidadas a respeito da organização influenciam no comportamento mais ou menos comprometido por parte do indivíduo.

Os aspectos cognitivos e simbólicos tratados anteriormente exercem grande influência na construção das “habilidades relacionais” dos indivíduos no ambiente organizacional. Alguns estudos evidenciam que nos contextos interorganizacionais se torna relevante a existência de “habilidades colaborativas” nos indivíduos (O’Toole, 1997,1984; Sproule-Jones, 2000, Bakvis & Juillet, 2004). Uma pesquisa empírica realizada por Williams (2002) buscou identificar e categorizar as diferentes habilidade dos atores chamados “*boundary spanners*” – um termo usado para descrever os agentes-chave que gerenciam atividades dentro de um contexto interorganizacional. A pesquisa revelou pelo menos quatro competências gerais: construção de relações sustentáveis, gestão através da influência e negociação, gestão da complexidade e interdependência, e gerenciamento de papéis, responsabilidades, e motivações. O trabalho ressalta que as habilidades necessárias a estas competências incluem a comunicação para criar significados compartilhados, empatia, resolução de conflitos, networking, criatividade, inovação, empowerment, e construção da confiança.

Tais características evidenciam um aspecto essencial para a compreensão da coordenação: as *interações sociais*, dimensão abordada a seguir.

2.2 Interações sociais: pano de fundo para a coordenação

O processo de interação humana é fundamental para a construção do sistema social. A realidade cotidiana apresenta-se ao indivíduo como um mundo intersubjetivo, no qual ele participa com outros homens (Berger & Luckmann, 1966).

Chanlat (2007) divide as interações sociais em três categorias: a interação “face a face”, a interação entre o indivíduo e a massa (ou o grupo) e, por fim, a interação entre grupos. O autor destaca que estes três grandes tipos de interação podem ser *formais* ou *informais*, sendo estas duas formas complementares e indissociáveis na realidade.

Com relação à interação face a face, Berger & Luckmann (1966) destacam o papel das “tipificações” que os indivíduos constroem acerca do outro nestas situações. Segundo os autores, na interação social, um indivíduo “apreende” o outro por meio de “esquemas tipificadores”, sendo estabelecidos desta maneira os modos como se lida com este “outro” nas interações. Assim, um indivíduo pode identificar o outro como “homem”, “europeu”, “comprador”, etc. e todas estas tipificações afetam continuamente suas ações em direção a ele.

Já a interação indivíduo-grupo foi bastante explorada por Olson (1965), que faz uma diferenciação com relação ao tamanho do grupo. Em sua visão, a interação entre um indivíduo e um grupo grande tem características diferentes da interação entre um indivíduo e um grupo pequeno. Num grupo grande, o participante típico tem consciência de que seus esforços individuais provavelmente não influenciarão muito no resultado final e de que ele será afetado da mesma maneira pelas decisões, tanto ao se aplicar muito quanto ao se aplicar pouco no assunto em pauta. Já num grupo pequeno, o indivíduo percebe que seu comportamento tem mais impacto para o curso final das decisões e ações, fazendo com que sua participação seja mais ativa.

Na última categoria de interações (entre grupos), a literatura aponta para o fato de que os grupos criam uma lógica própria, expresso em suas normas internas. Segundo Robbins (2005) os grupos estabelecem padrões aceitáveis de comportamentos (normas) os quais são seguidos por seus membros na medida em que isto lhe assegura o pertencimento ao grupo. Esse comportamento em alguns casos leva um grupo a ter uma conduta defensiva perante outros grupos, com lógicas e normas diferentes e possivelmente conflitantes com as suas.

Um dos desafios neste campo das interações grupais é identificar como os laços entre os grupos podem mudar com a entrada e saída de indivíduos, pois já se tem em conta que mudanças nas interações pessoais podem gerar mudanças organizacionais e até inter-organizacionais (Brass *et alli*, 2004). Este aspecto é particularmente importante quando se busca analisar as políticas públicas, pois no contexto das organizações públicas as trocas de mandatos impõem constantes mudanças nos grupos de trabalho.

Brass *et alli* (2004) buscam explorar alguns efeitos ou conseqüências das interações sociais. Entre os principais deles destaca-se a emergência de *padrões* de interações que se tornam *institucionalizados* e assumem a qualidade de *socialmente compartilhados*, fatos estruturais.

Nota-se que, seja através da padronização de interações, da construção de normas internas aos grupos, ou através de esquemas tipificadores acerca do outro, a interação humana é geradora de instituições que passam a moldar as futuras interações e as condutas grupais. De fato, existe uma corrente do institucionalismo que afirma que é principalmente no contínuo processo de interações, ora entre os indivíduos, ora entre os grupos, que são forjadas as crenças, os valores, os interesses e as normas dos universos individual e coletivo. Para este enfoque, não somente os indivíduos, mas a forma pela qual os indivíduos realizam atividades juntos, são componentes fundamentais (Hallet & Ventresca, 2006).

Também Zucker (1977) e Meyer & Rowan (1977) argumentam que é por meio de interações contínuas que se constroem e se mantêm os “mitos racionalizados” (instituições). Sob esta perspectiva os indivíduos criam as instituições através de processos históricos de interações que levam às tipificações compartilhadas (“*shared typifications*”) ou interpretações e expectativas generalizadas sobre o comportamento alheio.

De fato, as *expectativas* quanto ao comportamento alheio demonstram íntima relação com a coordenação, nas palavras de Simon:

Vista do ângulo do indivíduo que pertence à organização, a coordenação envolve diversos elementos: a relação dos objetivos e de suas finalidades intermediárias com os de outras partes da organização; a avaliação, por ele, das alternativas que estão ao seu alcance e ao alcance dos outros membros do grupo; e suas expectativas quanto aos cursos de ação que os outros seguirão (SIMON, 1979: 108).

Assim, pode-se dizer que é por meio de um *continuum* de interações que se consolidam e se padronizam os comportamentos e expectativas no interior das organizações, sedimentando a arena na qual o processo de coordenação ocorre.

Este processo contínuo de institucionalização influencia fortemente na estrutura e nas formas organizacionais (Meyer & Rowan, 1977), conduzindo a análise ao framework organizacional.

2.3 A organização: restrições e incentivos à coordenação

Como já foi mencionado acima, a teia de interações sociais forjada no interior de uma organização, bem como as nuances comportamentais dos diferentes indivíduos que fazem parte da mesma, exercem grande influência sobre as características estruturais da organização. Por outro lado, no universo organizacional também se manifesta a mútua influência entre os indivíduos e o ambiente, de forma que a estrutura de regras presente no interior da organização influencia significativamente nos comportamentos individuais, nas interações sociais e nos esforços para se alcançar objetivos. Sob este enfoque, pode-se identificar as formas pelas quais a organização conduz as ações dos indivíduos através de diferentes mecanismos.

No escopo da teoria das organizações esta é uma questão de destaque, especialmente no que se refere às formas pelas quais uma organização promove o alinhamento dos interesses e objetivos individuais com os interesses e objetivos organizacionais.

Destacam-se aqui duas destas formas: 1) a criação de uma estrutura de incentivos visando direcionar e coordenar o comportamento individual em função dos objetivos, interesses etc da organização; 2) a existência de instituições internas à organização, expressas em normas formais e informais, que guiam e coordenam as ações de seus participantes.

Com relação à primeira forma, Olson (1965) sustenta a necessidade de incentivos individuais para que um grupo de pessoas se esforce por um objetivo comum. Segundo este autor, a ideia de que os grupos tendem a agir em favor de seus objetivos comuns tendo como ganho apenas a consecução dos objetivos, é falsa.

Neste sentido, as organizações oferecem uma estrutura de incentivos que visa guiar o comprometimento de seus membros na direção dos objetivos organizacionais. Os incentivos são desenhados para satisfazer os interesses individuais ou se baseiam nas relações de autoridade e poder, e incluem aspectos como as recompensas monetárias, o investimento em capital humano, as promoções e demissões, etc. (Olson, 1965; Milgrom & Roberts, 1992).

No campo das políticas, Lindblom (1980) enfatiza a problemática de que os incentivos administrativos para induzir a ação requerida pelas políticas públicas são pouco adequados, fazendo com que muitas vezes os indivíduos envolvidos não estejam suficientemente comprometidos com o processo.

Sobre a segunda forma de ‘influenciação’, pode-se dizer que as instituições, na medida em que guiam o comportamento, também podem levar ao comprometimento organizacional.

Segundo Wiener (1982), o comprometimento organizacional compreende a *“internalização de pressões para ações que vão ao encontro de objetivos e metas organizacionais”* (p.32). Este processo de “internalização de pressões” está intimamente relacionado com o conjunto de normas existentes naquele ambiente.

Este conjunto de normas pode ser compreendido como “mecanismos de coordenação” e se manifesta nos âmbitos formal e informal da organização. Desta forma, os *mecanismos formais* de coordenação se apóiam na estrutura formal da organização, e os *mecanismos informais* operam através das relações não previstas, e dos canais informais de comunicação.

Dentre os mecanismos formais, o primeiro que se destaca é o desenho organizacional, e dentro deste, a hierarquia. No contexto da administração pública, Peters (1998) afirma que a imagem típica de coordenação nos governos é a de um processo de “cima para baixo”, com agências centrais ou ministérios forçando a cooperação entre organizações subordinadas. Porém, o autor destaca que na prática a coordenação se dá muitas vezes através de negociações entre os escalões inferiores de organizações em torno de questões específicas.

Além do desenho organizacional, outros meios formais de coordenação podem ser citados, como o planejamento e os contratos formais.

No entanto, os mecanismos formais são falhos em obter níveis mais altos de coordenação; nas palavras de Chisholm (1989), *“existem falhas endêmicas e pervasivas da organização formal como instrumento de coordenação, que podem resultar em parte da inevitável impossibilidade de se especificar todos os padrões, regras de comportamento e relacionamentos para uma dada organização.”* (p.31).

O problema da comunicação e gestão da informação emerge como central neste contexto. Enfatiza-se que os canais formais de comunicação falham na abertura e transmissão de certas informações que podem ser essenciais para o processo de coordenação. Isto porque muitas vezes a informação mais importante para a coordenação é potencialmente perigosa para os que a fornecem, por se tratar freqüentemente de detecção de falhas e atrasos, especialmente se algum tipo de punição é prevista. Sob este aspecto os mecanismos informais, baseados em relações de reciprocidade, seriam mais eficientes (Chisholm, 1989).

Neste sentido, o desenvolvimento de mecanismos informais está muitas vezes associado às inadequações e falhas no sistema formal. Os mecanismos informais são compostos de canais informais e normas de comportamento que derivam dos processos cotidianos de ajuste mútuo que estão presentes em todos os sistemas organizacionais. São

canais de comunicação informais, barganhas, normas de reciprocidade e acordos informais que contribuem diretamente e indiretamente no processo de coordenação.

Sejam formais ou informais, os mecanismos de coordenação citados se constituem num arcabouço institucional presente no interior da organização, que conduz as ações entre indivíduos e grupos, reafirmando a relação entre coordenação e instituições.

No próximo item apresenta-se o último nível de análise proposto, o das redes interorganizacionais.

2.4 As redes interorganizacionais de implementação de políticas

Para se compreender a coordenação no contexto das redes, torna-se imprescindível a discussão do conceito de *interdependência* entre as organizações. A interdependência entre as organizações parte de uma premissa: a organização não é uma entidade autônoma, ou seja, ela invariavelmente possui alguma dependência com o ambiente, ou, usando o conceito de Scott (1992), a organização é um “*sistema aberto*”, e seu comportamento não pode ser compreendido isoladamente de suas relações com o ambiente (neste caso, as outras organizações).

Partindo da compreensão da interdependência entre as organizações, a ideia básica é a de que os atores são capazes, de muitas formas e com “poderes” diferenciados, de influenciar as escolhas e interesses alheios. Isto porque, dada a interdependência, as escolhas e interesses de um determinado ator (no caso, uma organização) podem trazer consequências para as outras partes envolvidas.

Nas palavras de Lindblom (1965):

Dentro do grupo, cada tomador de decisão está em tal relação a cada outro tomador de decisão, que a menos que ele deliberadamente evite fazer (o que pode ou não ser possível) ele interfere em, ou contribui para o alcance dos objetivos de cada um dos outros tomadores de decisão, seja por impacto direto, seja por uma cadeia de efeitos que atinjam qualquer dado tomador de decisão através de efeitos em outros (p. 21, 22).

O desdobramento desta premissa é a existência de *incerteza* nas relações estabelecidas (Chisholm, 1989). De fato, se os atores podem mutuamente se influenciar e se um ator não tem controle sobre as escolhas dos outros, a interdependência implica inevitavelmente em incerteza.

Por outro lado, é amplamente aceito na teoria organizacional que as organizações, como entidades operando sob normas de racionalidade (ainda que limitada), buscam sempre reduzir a incerteza. Assim, o problema central que surge do estado de interdependência é reduzir a incerteza a um nível aceitável, através do ordenamento dos comportamentos das organizações mais relevantes (Chisholm, 1989).

Em tais circunstâncias, o principal meio de reduzir a incerteza é a coordenação de relações interorganizacionais, e é neste contexto que Brass *et alli* (2004) afirmam que um dos motivos para a construção de redes é a redução da incerteza. Esta visão se alinha com a de Storper & Salais: *“em qualquer situação pragmática, um ator sujeito à incerteza precisa fazer um esforço para determinar como coordenar de maneira bem sucedida com outros atores para lidar com a situação que se apresenta”* (Storper & Salais, 1997).

Mas onde, no contexto prático, pode-se procurar por relações de interdependência quando se pensa no processo de implementação de políticas? Chisholm (1989) propõe três áreas nas quais a interdependência se manifesta no contexto de implementação de uma política: operações, serviços e planejamento.

A interdependência operacional pode ser compreendida como o entrelaçamento das atividades operacionais, também representada pelos “fluxos operativos” de O’Toole (1984) e Sproule-Jones (2000). Esta interdependência se constitui nas conexões reais e necessárias para a execução prática das tarefas.

Além disso, pode haver pontos onde os serviços que as organizações prestam se conectam ou se sobrepõem, e é esperado que aí haja alguma interdependência potencial. Chisholm (1989) afirma que existem muitos casos em que a interdependência na área de serviços tem sido *criada* por arranjos contratuais. Neste sentido, os contratos seriam *geradores* de interdependência (onde não havia interdependência, ela passa a existir), criando muitas questões acerca de prazos, horários, arranjos e formas de relações de trabalho, etc.

Um outro cenário em que a interdependência pode se manifestar é no planejamento. Esta interdependência representa uma convergência das diferentes organizações no nível estratégico. Chisholm destaca que, o fato de uma arena comum convocar as diferentes partes para um plano conjunto contribui para o aumento da interdependência no planejamento, e que é de se esperar que a interdependência no planejamento seja positiva para a coordenação, pois expressa o fato de que as organizações interagem num nível macro de tomada de decisões.

Além da interdependência, outros aspectos das redes se mostram importantes para se compreender a dinâmica da coordenação, como por exemplo, a forma de governança da rede. Provan & Kenis (2007) apresentam um trabalho detalhado acerca da governança de redes, no qual dividem as formas de governança em duas dimensões: 1) a governança pode ou não ser *mediada* e 2) a governança pode ser exercida por *agentes internos ou externos*.

No caso de uma governança *não mediada*, a rede é governada completamente pelas organizações-membro. Cada organização irá interagir com cada uma das outras para governar a rede, resultando numa forma altamente descentralizada. No caso de uma governança *mediada*, a rede pode ser governada através de uma única organização, agindo como um mediador centralizado ou uma “organização líder”. Com relação à segunda dimensão, as redes podem ser governadas pelos próprios membros da rede ou por agentes externos ("participant-governed" ou "externally-governed"). Os autores afirmam que os custos de coordenação aumentam na medida em que a forma de governança se torna menos centralizada.

Como fatores fundamentais a influenciar a governança da rede, os autores descrevem quatro *contingências chaves*: a) confiança; b) número de membros; c) consenso de objetivos e d) necessidade de competências em nível de rede. Nota-se que estas contingências possuem impacto sobre os níveis de coordenação, na medida em que alterações no nível de confiança, ou no número de participantes, bem como no consenso de objetivos, provocarão mudanças nos níveis de coordenação.

Outros aspectos também se mostram relevantes, como o processo de formação da rede. Se a rede foi consolidada voluntariamente, espera-se uma relação mais orgânica e um nível de proximidade maior entre os membros, o que pode favorecer a coordenação. Se, ao contrário, a rede é estabelecida por mandato, através de um processo “top-down”, pode ser mais difícil o fortalecimento dos elos e da confiança entre as organizações participantes, dificultando o cenário da coordenação.

Relacionado a este aspecto está a possível existência e influência de um órgão central ao qual a rede se reporte e preste contas. Bakvis & Juillet (2004) apontam que a existência de um órgão central, com clara definição de autoridade (poder de cobrança) e que dê suporte às atividades de articulação da implementação, se mostra favorável à coordenação dos programas interorganizacionais. Além disso, a existência de um órgão central irá influenciar em dois outros fatores relevantes para a coordenação: o *accountability* e a avaliação da rede.

Os processos de responsabilização e prestação de contas se mostram problemáticos na implementação interorganizacional (Peci & Lustosa, 2002; Sproule-Jones, 2000). Apesar dos mecanismos de *accountability* serem considerados mecanismos que podem auxiliar no processo de coordenação da rede, em alguns casos (em que estes mecanismos se baseiam fortemente na lógica hierárquica), eles podem também se constituir num entrave para as atividades da rede.

Por fim, a existência de uma cultura e de um sistema de normas e valores da rede (fator considerado na literatura como sinal de maturidade das relações interorganizacionais) também se mostra importante no cenário da coordenação. Sob este aspecto pode-se analisar a emergência de rotinas em nível de rede, com a consolidação de mecanismos de interação, reuniões, processos de tomada de decisão conjunta, negociações, etc.

A seguir se apresenta a síntese dos elementos discutidos através de um referencial analítico geral.

2.5 Referencial Analítico

Como resultado da reflexão teórica, apresenta-se a seguir uma síntese de elementos e hipóteses sobre os fatores relacionados à coordenação, compilados em proposta de referencial analítico para o estudo da coordenação na implementação de políticas. Destaca que o conjunto de elementos apresentados deve ser tomado como sugestivo, mais do que definitivo, e é certamente não-exaustivo. Além disso, naturalmente, nem todos os elementos citados estão envolvidos em *toda* política ou programa.

A construção do referencial seguiu o itinerário do desenvolvimento dos níveis e atores que intervêm no processo, e que foram abordados no trabalho: os indivíduos, como peças chave, atores com vontade própria, ativos e não meramente passivos diante de uma engrenagem montada para implementar as políticas; as interações sociais, processo no qual são forçados os comportamentos individuais e coletivos no processo de implementação, a organização formal e informal, cujo papel é mais facilmente perceptível no processo de coordenação e, por fim, a rede de organizações, que passam a compor, assim, os ***quatro eixos de análise***. Para cada eixo, foram identificados os ***fatores*** presentes na literatura e que podem ser considerados preponderantes para a coordenação. Para os fatores identificados em cada eixo, foi levantado um conteúdo de informações necessárias para quem busca observar a coordenação de um programa real, aqui denominado ***questões***.

No entanto, antes de adentrar nas perspectivas de cada eixo analítico, torna-se necessário primeiramente traçar as *características do programa* a ser implementado (tabela 1), pois este se constitui o cenário no qual se inserem os referidos eixos.

As tabelas a seguir apresentam a estrutura analítica proposta.

Tabela 1: Características do Programa

Programa	Marco legal (legislação, competências)
	Financiamento/Orçamento
	Objetivos / Nível de multidisciplinaridade exigida (complexidade das ações).
	Parceiros envolvidos.
	Governança / distribuição de mandatos e responsabilidades.
	Definição de metas e prazos.
	Existência de mecanismos de monitoramento, avaliação e accountability (mecanismos de responsabilização pelas atividades realizadas).

Fonte: Elaboração própria

Tabela 2: Eixo dos Indivíduos

Eixo	Fator	Questões
Indivíduo	Comprometimento/ Satisfação no trabalho	Como o gestor vê a organização para a qual trabalha?
		Como o gestor percebe a extensão em que a organização valoriza suas contribuições e cuida de seu bem-estar? (Percepção do Suporte Organizacional)
		Como o indivíduo percebe a disposição da organização para emitir atos recíprocos aos seus esforços? (Percepção de Reciprocidade Organizacional)
	Habilidades colaborativas	O gestor tem capacidade de mediação, negociação, comunicação interpessoal e construção de consenso?
		O gestor tem capacidade de gestão da pluralidade e heterogeneidade, e de construção da confiança?
		O gestor tem interesse por atividades colaborativas?
Rotina de Trabalho / Tempo adicional para atividades de articulação	Que tempo adicional o gestor está dedicando às atividades de articulação?	

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3: Eixo das Interações Sociais

Eixo	Fator	Questões
Interações sociais	Interações informais	Existem relações extra-oficiais entre os membros da equipe?
	Distância/ proximidade	Qual a proporção entre o contato face a face x interações à distância?
	Confiança	Percepção da existência e desenvolvimento de laços de confiança entre os membros da equipe
	Interações indivíduo-grupo x tamanho do grupo	Percepção do indivíduo se suas opiniões e interesses possuem impacto no rumo das decisões finais da equipe.
	Sub-grupos/coesão grupal	Existem sub-grupos (painéis) dentro da equipe? Qual a origem dos sub-grupos (tarefas, relações informais)?
	Rotatividade	Percepção de alterações nos laços do grupo com a entrada e saída de

		indivíduos
		O cargo de chefia ao qual o gestor se reporta possui alta rotatividade?
	Comunicação	Formas de comunicação e pactuação entre as organizações
		Emergência de padrões de comunicação/ consulta pelos membros da equipe

Fonte: Elaboração própria

Tabela 4: Eixo das Organizações

Fonte: Elaboração própria

Eixo	Fator	Questões
Organização	Estrutura organizacional	Sub-unidades e princípios de especialização
	Missão/Objetivos	Missão e objetivos primários da organização (coesão com os objetivos do programa)
	Formalismo	Nível em que as regras e procedimentos são expressos por escrito
	Impessoalidade	Nível em que a autoridade está baseada nos cargos e atribuições formais
	Cultura Organizacional	Valores e normas informais que ditam o comportamento "adequado". A organização possui uma cultura colaborativa?
	Experiência passada	Experiência passadas de colaboração, experiências de outros trabalhos em rede Duração destes trabalhos em rede (curta, média ou longa duração)
	Incentivos	Presença de plano de carreira e projeção (promoções) Presença de incentivos financeiros pelo desempenho Presença de programas de formação contínua (qualificação e treinamento)

Tabela 5: Eixo das Redes

Eixo	Fator	Questões	
Re de	Tamanho	Número de organizações-membro	
	Membros	Identificação das organizações integrantes	
	Forma	Laços hierárquicos e não-hierárquicos entre elas	
	Atribuição de Papéis		Existência de uma clara atribuição de responsabilidades entre as organizações
			Clareza dos objetivos formulados para todos os envolvidos.
	Processo de formação	A rede teve sua formação voluntária ou por mandato político?	
	Forma de Governança		A forma de governança é mais ou menos centralizada?
			Governança Compartilhada/ Governança da Organização Líder/ Governança NAO (Network Administrative Organization)
	Padrões de Interdependência		Interdependência no planejamento?
			Interdependência financeira?
			Interdependência Operacional:
			Fluxos Operativos: “conexão agrupada” / “conexão sequencial” / “conexão recíproca”
			Sobreposições/Redundâncias? Lacunas? Incoerências?
	Órgão central		Custos e benefícios para cada organização
Existência de um órgão ao qual a rede se reporta. Este órgão cobra resultados da rede?			
Existe definição clara da autoridade do órgão?			
Accountability		Qual a freqüência de encontro das diversas instâncias decisórias?	
		Existem mecanismos de responsabilização pelas atividades realizadas?	
		Quais os procedimentos formais de prestação de contas para os recursos utilizados?	
		Os mecanismos de accountability oferecem problemas para as articulações da rede?	

	Avaliação	Critérios utilizados para a avaliação da rede
	Cultura e sistema normativo	Sistema de normas e valores
	Alinhamento de Objetivos	Coerência entre as missões das diferentes organizações envolvidas e os objetivos gerais e específicos do programa Consenso entre as relações de causa e efeito que envolvem as ações do programa

Fonte: Elaboração própria

3. Considerações finais

Ao longo deste trabalho foram exploradas algumas dimensões que contribuem para a compreensão da coordenação no ambiente inteorganizacional em que muitas políticas são implementadas.

A primeira delas é a dimensão individual. Assim, ao analisar o ambiente em que uma política é implementada é primordial atentar para os indivíduos que estão envolvidos em tal processo. Isto torna frutífera uma análise no interior das equipes de trabalho, avaliando as características dos indivíduos ali presentes, bem como suas relações entre si e com a organização para qual trabalham.

A segunda dimensão estudada mostra a interação social enquanto *locus* da construção dos comportamentos. O *comportamento* dos indivíduos torna-se uma variável chave na medida em que a essência da coordenação está na dinâmica de os indivíduos coordenarem seus comportamentos nas diferentes arenas de ação. Neste sentido, as interações forjam padrões comportamentais que vão se institucionalizando, ou seja, vão se tornando “automáticos”, fato que afeta significativamente os níveis de coordenação.

A terceira dimensão é *organização*, que é ao mesmo tempo influenciada e influenciadora de comportamentos e interações sociais. Neste contexto, a organização é vista como *arena* onde se manifestam as dimensões individual e interacional, agora inseridas em estruturas formais de papéis e regras.

E por fim, quando se chega à escala de organizações interagindo entre si, evidencia-se a teia de interdependência entre organizações e, em escala ampliada, o fato de que existe uma mútua influência entre cada organização e o seu ambiente, (no caso a rede), trazendo à

tona novamente a dialética entre interesses e objetivos: os objetivos, missões e interesses de cada organização participante da rede, podem estar mais ou menos alinhados com os objetivos da rede (ou do programa), e esta é uma contingência que afeta significativamente os níveis de coordenação alcançados. Assim, pode-se dizer que a governança e a coordenação nas redes, não existem *per se*, mas como fruto das relações entre os indivíduos, grupos e organizações. Neste contexto questiona-se em que medida as instituições formais e informais são responsáveis pela efetividade e solidez destas relações.

A partir destas dimensões tem-se um esboço analítico inicial para se explorar o tema da coordenação na implementação interorganizacional de políticas. Trata-se de um processo de construção. Neste sentido enfatiza-se que o referencial analítico proposto não se apresenta como uma estrutura fechada e se insere no campo dos “*construtos*”, ou seja, das investigações que propõem uma estrutura inicial para a compreensão de um objeto. Neste contexto, “o esquema categorial” serve, em primeira instância, para destacar o alcance do conhecimento ou do pensamento sobre o problema (Carvalho, 2003).

Neste cenário de construção pode-se delinear possibilidades de continuidade do trabalho. Esforços no sentido de uma melhor definição do próprio objeto da coordenação de políticas e dos seus fatores, assim como um detalhamento que busque transformar os aspectos subjetivos em informações e indicadores que possam ser captados da realidade de implementação constituiriam um avanço do presente trabalho.

4. Referências

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big Questions in Public Network Management Research. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 3, p. 295-326, 2001.

BAKVIS, H.; JUILLET, L. O Desafio Horizontal: Ministérios Setoriais, Órgãos Centrais e Liderança. **CADERNOS ENAP**, 2004. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. DF. 2004.

BARLEY, S. R.; TOLBERT, P.S. Institutionalization and Structuration: Studying the Links Between Action and Institution. **Organization Studies**, v. 18, p. 93–117, 1997.

BERGER, P. L. ; LUCKMANN, T. (1966). **A Construção social da realidade**. Ed. Vozes. Petrópolis, 1973.

BRASS, D. J.; GALASKIEWICZ, J.; GREVE, H. R.; TSAI, W. Taking Stock of Network and Organizations: A Multilevel Perspective. **Academy of Management Journal**. v. 47, n. 6, p. 795-817, 2004.

CARVALHO, V. Sobre construtos epistemológicos nas ciências: uma contribuição para a enfermagem. **Revista Latino Americana de Enfermagem** v.11 n.4. Ribeirão Preto jul./ago. 2003.

CHANLAT, J.F. **Por uma Antropologia da Condição Humana nas Organizações**. Atlas. São Paulo. 2007. 3ª ed. Trad. Ofélia de Lanna Sette Tôres. 2007.

CHISHOLM, D. **Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multi-Organizational Systems**. University of California Press, 1989.

CLEGG, S.; HARDY, C. (2006). Representation and Reflexivity. In: _____, *et alli*. **The SAGE handbook of Organizations Studies**. Second edition. SAGE, Londres, 2006.

COHEN, J. L. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

DEQUECH, D. [Institutions, Social Norms and Decision-Theoretic Norms](#). **Journal of Economic Behavior and Organization**. v. 72, Issue 1, p. 70-78, out. 2009.

_____. **The Economics of Conventions: Interpretation, Legitimacy, Justification, Uncertainty and Rationality**. Mimeo. 2011.

HALLET, T. & VENTRESCA, M. J. Inhabited institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and Society** v. 35, p. 213–236, 2006.

KENIS, P.; PROVAN, K. G. The Control of Public Networks. **International Public Management Journal**; ABI/INFORM Global v. 9, n. 3, p. 227-247. 2006.

LINDBLOM, C. E. **O Processo de Decisão Política**. Tradução de Sérgio Bath. Editora Universidade de Brasília. 1981. Original: The policy-making process. Prentice Hall. 1980.

_____. **The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment**. 1965. Free Press.

MEYER, J.W., & ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363. 1977.

MILGROM, P & ROBERTS, J. **Economics, Organization & Management**. Prentice Hall. New Jersey. 1992.

NOGUEIRA, R. M. Las Transformaciones de la Agricultura y la Nueva Institucionalidad. In: RECA, L. G. & ECHEVERRÍA, R. G. (Orgs). **Agricultura, Médio Ambiente y Pobreza Rural en América Latina**. IFPRI/ BID. Washington, 1998.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press. 1990.

_____.; DENZAU, A. T. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. In: **Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality**, 1994.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

O'TOOLE, L. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-52. jan./feb. 1997.

_____.; MONTJOY, R. S. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. **Public Administration Review**, v. 44, n. 6, p. 491-503. nov./dec. 1984.

PECI, A.; LUSTOSA, F. J. Redes para implementação de políticas públicas: Obstáculos e condições de funcionamento. In: Enanpad 2002. **Anais...** Salvador, 2002.

PETERS, B. G. Managing Horizontal Government: The Politics Of Co-Ordination. **Public Administration** v. 76, p. 295–311. 1998.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press. 3ª ed. 1984.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 2007.

ROBBINS, S. P. (2005). **Comportamento Organizacional**. Prentice Hall Brasil. 11ª ed. 2005.

SCOTT, W. R. **Organizations: Rational, Natural and Open Systems**. Prentice Hall. 1992.

_____. **Institutions and Organizations: Ideas and Interests**. Sage. 2008

SIMON, H. (1947) **Comportamento Administrativo: Estudo dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas**. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 3ª ed. Rio de Janeiro. 1979.

SIQUEIRA, M. M. M. Esquema Mental de Reciprocidade e Influências Sobre Afetividade no Trabalho. **Estudos de Psicologia**. v. 10, n.1, p. 83-93, 2005.

SPROULE-JONES, M. Horizontal Management: Implementing Programs Across Interdependent Organizations. **Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada**. v. 43, n. 1. p. 93-109, 2000.

STORPER, M.; SALAIS, R. **Worlds of Production**. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1997.

WIENER, Y. Commitment in Organizations: A Normative View. **Academy of Management Review**, n.7, p. 418-428, 1982.

WILLIAMS, P. The Competent Boundary Spanner . **Public Administration**. v. 80, n.1, p. 103-24, 2002

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review** n. 42, p. 726-743. 1977.